

XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2013.

El problema de la vivienda y las políticas del Banco Hipotecario Nacional, 1946-1955.

Gilbert y Jorge.

Cita:

Gilbert y Jorge (2013). El problema de la vivienda y las políticas del Banco Hipotecario Nacional, 1946-1955. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-010/160>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

**XIV Jornadas
Interescuelas/Departamentos de Historia
2 al 5 de octubre de 2013**

ORGANIZA:

Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras

Universidad Nacional de Cuyo

Número de la Mesa Temática: 19

Título de la Mesa Temática: Estado, empresas y desarrollo económico en el siglo XX

Apellido y Nombre de las/os coordinadores/as: Russo Cinthia, Jáuregui Aníbal y
Banzato Guillermo

**EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA Y LAS POLÍTICAS DEL BANCO
HIPOTECARIO NACIONAL, 1946-1955.**

Gilbert, Jorge / Gomez, Juan Lucas

*IIEP-BAIRES- UBA-CONICET, CEEED- FCE-UBA, UNTreF / UNTreF, Ides-
CONICET*

jgilbert@fibertel.com.ar / odin835@hotmail.com

<http://interescuelashistoria.org/>

Introducción

En este trabajo se estudian las políticas y operatorias del Banco Hipotecario Nacional (BHN) durante los primeros gobiernos peronistas, en particular las relacionadas con la construcción de barrios y el financiamiento a las empresas privadas que participaban en el área. El mismo se origina en interrogantes que emergieron de una investigación anterior sobre el grupo de empresas constructoras y financieras, conocidas como compañías de crédito recíproco, que participaron en el mercado de viviendas en Argentina entre 1935 y 1949.

Dichas empresas aplicaban un tipo de financiamiento hipotecario de bajo interés, con fondos acumulados a través de la formación de círculos de ahorro. Sin embargo, en forma progresiva dichas sociedades fueron intervenidas y liquidadas por el Banco Central de la República (BCRA) y su cartera de clientes transferida al BHN, mientras que algunas de ellas continuaron su actividad financiadas como compañías constructoras. Desde 1949 las empresas recibieron préstamos sin mayores dificultades, sin embargo la finalización del ciclo expansivo de la etapa inicial del peronismo indujo a sucesivos cambios en la política bancaria que condicionó las transferencias de capital. Surgió entonces en nuestra investigación la necesidad de analizar cuáles fueron y cómo se implementaron las estrategias del BHN durante el peronismo.

Dentro del conjunto de sociedades de crédito recíproco nuestras investigaciones se centraron en el caso de F.I.N.C.A, firma que construyó, entre 1943 y 1956, un barrio de más de 3.000 viviendas en el conurbano bonaerense. Durante dicha etapa, sus directivos debieron adaptarse de la modalidad inicial a la progresiva intervención del Estado en la regulación financiera. Ello significó establecer diversos acuerdos con los entes oficiales para poder desarrollar sus obras, en especial con los directivos de la Inspección General de Justicia y del BHN, que financió una parte de sus proyectos, por lo que resulta un caso que permite reconstruir la dinámica del sector.

A partir de 1946 el gobierno propuso un amplio plan de reformas que reorientaron las políticas económicas al par de reestructurar los marcos institucionales, así, dentro del diseño de las agencias públicas el BHN quedó a cargo de proporcionar recursos para la construcción. Desde entonces el comportamiento de la inversión privada no estuvo estimulada solamente por las condiciones del mercado, ni las características de sus proyectos respondieron exclusivamente a decisiones empresariales, en tanto el financiamiento centralizado por el Estado condicionó los márgenes de autonomía.

Durante la gestión del peronismo los recursos volcados en el financiamiento hipotecario superaron ampliamente los invertidos durante los anteriores gobiernos. Desde la perspectiva de las políticas sociales el propósito fue resolver el déficit habitacional y dinamizar la actividad productiva y el empleo promoviendo la rama de la construcción, lo que se traduciría en términos económicos en un fortalecimiento del mercado interno. Para lograrlo, el gobierno buscó estimular la demanda mediante la inyección de flujos de créditos baratos, a largo plazo, como también mediante la construcción directa de complejos habitacionales.

En la nueva estrategia, el BHN resultó la principal institución encargada del financiamiento hipotecario luego que el gobierno nacionalizara el sistema bancario en 1946. Desde entonces, para implementar las nuevas políticas de vivienda, los objetivos del Banco fueron redefinidos y reorganizada su estructura. Debió incorporar nuevas lógicas sociales en el tipo de créditos ofrecidos y en la selección de los prestatarios, gestionar la construcción de emprendimientos habitacionales y de responder a un marcado y constante aumento en la demanda de créditos provocados por la reorientación de la institución hacia la construcción de viviendas urbanas.

Ese proceso de transformaciones institucionales y de objetivos que explican, en parte, el impacto de sus políticas en el mercado, provocó una ruptura en la historia del Banco que ha sido poco abordada por la historiografía. Este vacío de trabajos sistemáticos que se ocupen del financiamiento de viviendas urbanas se contrapone al de los estudios sobre el crédito rural. De hecho mayoritariamente los análisis que abordan las políticas del BHN provienen de trabajos de carácter general, preocupados por explicar el crédito agrario en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX. En particular, por la articulación entre los mecanismos formales e informales de crédito en una economía caracterizada por las dificultades que representaba para los pequeños y medianos propietarios el financiamiento de sus actividades¹.

Los pocos estudios sobre la historia del BHN durante el peronismo son trabajos interesados por las políticas de vivienda del gobierno que veían en su funcionamiento sólo una cadena de transmisión de sus políticas. En esa línea se inscribe el análisis de

¹ Nos referimos aquí a los trabajos de Tulchin (1978) y Adelman (1990). El apoyo oficial, canalizado por el BHN, se destinaba a quienes tenían tierras para hipotecar lo que, en el contexto pampeano, favorecía a los terratenientes y excluía a chacareros y arrendatarios. Estos lograban acceder al financiamiento por medio de mecanismos informales de crédito controlados por comerciantes locales generalmente dueños de los “almacenes de ramos generales”, que en los últimos años han sido objeto de trabajos específicos como los de Juan Manuel Palacio (2004) y Andrea Lluch (2006). Estos actores cumplían un papel clave, pues como señala Palacio, una de las características de la economía rural pampeana era la falta del crédito bancario barato y a largo plazo.

Garro y Gaggero, que aunque aportan y ordenan datos sobre las transformaciones institucionales del Banco muestran un interés secundario por analizarlo como actor institucional. Su objetivo fue examinar la naturaleza social del primer peronismo a través de su política de redistribución de los ingresos. Desde tal perspectiva, el caso del BHN resultaba una puerta de entrada para estudiar el apoyo de los trabajadores y el acceso a la vivienda una vía para analizar el posterior “imaginario peronista”. En una línea similar Rosa Aboy se ocupa de estudiar la formación de ese “imaginario” a partir del caso del barrio Los Perales, en la Capital Federal, para lo cual describe algunos mecanismos de financiamiento utilizados para su construcción².

Desde una perspectiva que se ocupa de la relación entre el saber técnico y la política, el estudio de Anahí Ballent se centra en la correspondencia entre la promoción de determinados modelos arquitectónicos y urbanísticos y la formación de un campo de saber experto constituido por especialistas, como arquitectos, ingenieros y urbanistas. Para ello estudia los proyectos y materializaciones de distintas dependencias estatales, como el Ministerio de Obras Públicas o la Administración Nacional de la Vivienda y destaca que el peronismo le imprimió al BHN un carácter social que no habría de perder sino hasta su privatización en la década de 1990³.

A diferencia de los trabajos mencionados nuestro interés está centrado en el BHN, no sólo como principal agente de las políticas del gobierno en materia de vivienda sino también en su dinámica interna y en relación con las empresas constructoras privadas. La idea es problematizar la articulación de las políticas crediticias del Banco con los objetivos del gobierno, con las características de la demanda y con los diferentes actores involucrados⁴.

El problema de la vivienda y la evolución del crédito

Durante los primeros gobiernos peronistas las definiciones de justicia social llevaron a otorgar prioridad a la construcción de vivienda para los sectores populares. Se

²Ballent, (2005), Aboy (Aboy).

³ Ballent (2005).

⁴ Respecto del funcionamiento de la Banca pública durante el peronismo, existen algunos estudios que aunque no se ocupan del BHN resultan de interés para reconstruir el funcionamiento del sistema bancario reorganizado por el gobierno y del que el BHN formaba parte. En este sentido, los trabajos de Marcelo Rougier (2001) y Noemí Girbal-Blacha (1992) que se ocupan del Banco de Crédito Industrial y el Banco de la Provincia de Buenos Aires respectivamente muestran que si bien las estrategias de esas instituciones respondían a los lineamientos de la política macroeconómica del gobierno, una observación más atenta a la dinámica institucional revela que ni las estrategias de los bancos, influenciadas por las demandas concretas del sector privado, ni su impacto en el mercado fueron siempre las esperadas por quiénes dirigían la política económica.

trataba de una demanda provocada por el rápido crecimiento urbano, acumulada desde principios del siglo XX, que se incrementó durante los años treinta con la crisis del sector primario y la aceleración de la industrialización sustitutiva de importaciones. Ese proceso intensificó el crecimiento poblacional de las principales ciudades del país producto de la concentración de actividades económicas y de la localización de la fuerza de trabajo, dando a lugar a un creciente déficit habitacional. Como resultado de esa dinámica la falta de viviendas y la carestía de los alquileres fueron cada vez más apremiantes hasta convertirse en lo que durante la década de 1930 se identificó como “el problema de la vivienda”⁵.

Hasta los años cuarenta, la cuestión habitacional, planteada desde finales del siglo XIX dentro de un orden liberal, debía resolverse dentro de las leyes de mercado. Con la depresión de los treinta la ortodoxia liberal fue desplazada progresivamente por gobiernos que proponían la intervención estatal en la economía. Como revela el frustrado Plan Pinedo de 1940, aún para algunos sectores conservadores, el déficit habitacional constituía un grave problema que debía ser atendido mientras que la construcción de viviendas podría estimular la economía⁶. Sin embargo, recién con el gobierno peronista las políticas de viviendas se convirtieron en una prioridad de la inversión pública.

La escasez de viviendas sumada a la falta de créditos oficiales durante las primeras décadas del siglo XX explican el desarrollo de mecanismos de financiamiento para viviendas por parte de asociaciones políticas, como la creación de la cooperativa El Hogar Obrero, por los socialistas, en 1905, o la militancia católica que impulsó la ley que creó la Comisión Nacional de Casas Baratas en 1915. La falta de créditos y una demanda en expansión explican también la proliferación de numerosas empresas de financiamiento hipotecario que recurrían a diversos mecanismos de ahorro y préstamo como el Banco el Hogar Argentino o durante los primeros años de la década de 1930 del Banco de Crédito para Edificación, antecedente de las sociedades de crédito recíproco, que fueron objeto de nuestras anteriores investigaciones⁷.

En efecto el acceso al crédito hipotecario para viviendas urbanas contó con un escaso apoyo oficial hasta mediados de siglo. Desde sus orígenes en 1886 y hasta las transformaciones producidas por el peronismo, el BHN se ocupó de préstamos para la

⁵ Ver Aboy (2005) p.p 19:75.

⁶ Llach (1984).

⁷ Gilbert y Gómez (2010).

explotación rural, mediante cédulas hipotecarias que se colocaban en el mercado financiero, y destinados principalmente a quienes tenían tierras para hipotecar y no para la vivienda urbana. De hecho aunque las transformaciones económicas que se produjeron en la década del treinta agudizaron el déficit habitacional la política crediticia del BHN, dirigido entre 1933 y 1944, por el ex Ministro de Hacienda Enrique Pérez, se orientó principalmente a otorgar créditos con una sólida garantía que cubrían hasta el 50% del valor de la tasación por lo que era necesario contar con la otra mitad antes de solicitar el préstamo⁸.

El gobierno de Perón llevó adelante un programa que incluía otorgar el acceso a la vivienda a los sectores trabajadores como parte de su política de justicia social pero también para estimular el mercado interno mediante la promoción de la construcción. Las principales medidas en el área de vivienda fueron el otorgamiento de créditos hipotecarios, la liberación de derechos de importación para los insumos de la construcción, la prórroga en los contratos de alquiler y la construcción directa por parte del Estado, donde recogía la experiencia del gobierno de facto surgido el 4 de junio de 1943⁹.

En 1946 como parte de la reestructuración general de la economía el BCRA fue nacionalizado y el gobierno garantizó todos los depósitos de terceros hechos en bancos oficiales, particulares y mixtos, establecidos en el país en cuenta corriente, o caja de ahorro, plazo fijo o bajo otras denominaciones. De esta manera, por tal garantía, se

⁸ Banco Hipotecario Nacional, *Balance de un siglo*. Buenos Aires, BHN, 1986.

⁹El gobierno surgido del golpe militar organizó, en julio de 1943, una Comisión Asesora de la Vivienda Popular, con representantes del poder público y de las sociedades profesionales que debía ocuparse de planificar para todo el país que posteriormente fue incorporada a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STP) a cargo del coronel Juan D. Perón. Los estudios realizados por la Comisión concluyeron en un informe técnico y en la proyección de un barrio para la población de bajos ingresos, llamado “Villa Concepción”, en el Partido de General San Martín, provincia de Buenos Aires. Se trataba de un barrio jardín de 530 chalets con equipamiento colectivo cuya ejecución fue pensada como prueba para articular la propuesta con la inclusión del sector privado.

La comisión fue reemplazada, en 1945, por la Administración Nacional de la Vivienda que era una repartición autárquica presidida por Perón. Además de la construcción de viviendas se ocuparía del financiamiento y también de redefinir los objetivos de las políticas habitacionales. Los avances de la STP no fueron los únicos en cuestiones referidas a la vivienda. El Ministerio de Obras Públicas de la Nación (MOP), a cargo del general Pistarini, y la Municipalidad de Buenos Aires también desarrollaron acciones planificadoras de largo alcance. Entre sus logros se ubicaron un barrio jardín de 87 viviendas en San Isidro que fuera inaugurado en 1944 y otro similar, de 181 chalets, llamado originalmente 1° de marzo y luego Roque Sáenz Peña, ubicados en el barrio de Saavedra de la Capital Federal.

Por su parte, en la provincia de Buenos Aires, el gobierno del coronel Mercante impulsó la construcción de barrios obreros y de la creación de distintos organismos provinciales para actuar en el área. Durante su gestión se construyeron 9244 viviendas distribuidas en el conurbano y en el interior de la provincia. Longoni, Molteni, y Galcerán (2009).

debían registrar a nombre del BCRA todos los depósitos, el que a su vez debía habilitar dinero a los bancos mediante operaciones de redescuentos.

En el nuevo esquema, las instituciones financieras pasaron a formar parte del nuevo sistema de bancos en el que cada una de ellas asumió el control de distintos sectores específicos dentro de una política de “planificación” global de desarrollo económico coordinado por el BCRA. Así, el Banco Nación se ocupó de la producción agraria y del comercio, el Banco de Crédito Industrial de fomentar la industria y la minería, la Caja de Ahorro Postal de recibir depósitos y de los créditos para la administración pública, el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio intervendría en la comercialización de las importaciones y exportaciones y finalmente el BHN de la construcción de viviendas mediante el otorgamiento de crédito real con garantía hipotecaria¹⁰.

Desde entonces la política crediticia se convirtió en un mecanismo de estímulo para el crecimiento industrial, el sostenimiento del pleno empleo y mejoramiento del salario real. En aquél escenario, la reforma permitía que la cantidad de dinero no dependiera de las reservas en otras monedas, pues el BCRA era quien autorizaba mediante su política de redescuentos la cantidad, el destino y las tasas de los créditos. En este escenario el BHN, como parte del directorio del BCRA debía acordar las políticas generales de crédito y ajustar sus estrategias a la planificación general del gobierno.

En el caso del BHN, se impulsó una reforma de su carta orgánica en la que se incorporaron nuevos criterios sociales en la definición de sus objetivos. La misma fue parte de una estrategia general de planificación económica que buscó reasignar recursos para lograr un nuevo ordenamiento económico social.

El Banco Hipotecario Nacional durante la fase expansiva 1946-1948

Para cumplir con esos nuevos objetivos el gobierno impulsó una reforma de la carta orgánica del BHN con la que le otorgó las facultades necesarias para implementar las políticas de vivienda y se abandonó el mecanismo de préstamo mediante cédulas hipotecarias que fue reemplazado por dinero efectivo. Estas medidas se completaron con líneas de préstamos baratos y a largos plazos que cubrían el 100% del valor de la

¹⁰ Banco Central de la República Argentina, *Memorias*, 1946. (En adelante BCRA, *Memorias*.)

propiedad, con escalas variables según las condiciones del prestatario, y también con la construcción directa de viviendas por parte del banco¹¹.

En el año 1946 el Directorio del BHN justificaba la reforma de su carta orgánica argumentando que la rigidez de la anterior conducción le había impedido regular el mercado hipotecario como también estimular mediante inversiones a la industria de la construcción. En el mismo sentido remarcaban que durante los años de la depresión, que siguieron a la crisis de 1929, la liquidación de inmuebles por parte del Banco, impuesta por su carta orgánica, incidió negativamente en el mercado inmobiliario estimulando aún más la caída de los precios en lugar de contribuir a estabilizarlos contrayendo la oferta. En contraposición, en la nueva estrategia el BHN debía garantizar la estabilidad y controlar las tasas de interés del mercado¹².

Desde la perspectiva oficial, hasta los años veinte, el Banco había logrado estimular y regular el mercado hipotecario satisfactoriamente. En la siguiente década, en cambio, su organización no le habría permitido satisfacer las necesidades de crédito real por no haberse adaptado al grado de evolución económica alcanzado por el país. Prueba de ello era que la institución fue superada en el mercado por otros organismos y el capital privado, mientras que el porcentaje de su cartera sobre el total de las transacciones hipotecarias había retrocedido respecto de la anterior. En este sentido, hasta 1936 la participación del Banco en el porcentaje de créditos reales había crecido hasta representar un 30% del total, a partir de entonces y hasta 1945 esos valores se mantuvieron estancados¹³.

Por otra parte, la innovación más radical de la nueva orientación fueron las operaciones en efectivo que cubrían el total del valor de la propiedad. Esa transformación buscaba brindarle un mayor dinamismo y junto a la introducción de créditos blandos destinados a la construcción de nuevas viviendas le permitieron cambiar su perfil en correlato con el proyecto del gobierno y, a la vez, al convertirse en la única institución de crédito hipotecario pudo regular el mercado.

Desde entonces se dio prioridad a los créditos para los trabajadores por el total del valor de la propiedad con intereses que llegaban a un mínimo de 2,80%, sin requerir depósitos previos, mientras que las tasas de interés no se ajustaban con la inflación, lo que implicaba en concreto que las mismas se tornasen negativas. Además los préstamos

¹¹ Decreto P.E.N. 14.961.46, Boletín Oficial de la Nación, 24 de mayo de 1946.

¹²BHN, *Memorias* 1947. p.p, 10:11.

¹³ BHN, *ibídem*.

y los plazos eran a escalas variables, ajustándose a las características del inmueble a construir o comprar, el tipo de prestatario, fuesen estos particulares, empresas, cooperativas o sindicatos y de la situación de los prestatarios individuales, pues el objetivo era abandonar la uniformidad de las cédulas hipotecarias¹⁴. De esa manera, durante este período, tal como lo señalan Torre y Pastoriza, los créditos del BHN funcionaron como un medio de redistribución de los ingresos¹⁵.

En efecto, la reforma de la carta orgánica significó un profundo cambio institucional al introducir nuevos criterios sociales en la orientación general de los créditos. De hecho, en las *Memorias* del Banco el problema de la vivienda aparece ligado principalmente al mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores aunque también se lo señala como un estímulo para la economía. De esta manera, su accionar debía entenderse como un componente clave en la estrategia mercado internista del gobierno¹⁶.

En 1946 el Banco estimaba un déficit de viviendas de 650.000 unidades por lo que el Directorio sostuvo que se atravesaba la crisis más profunda en la historia habitacional del país¹⁷. A la escasez de viviendas y a los factores macroeconómicos generales, como la inflación, se sumaba la preferencia por comprar casas terminadas antes que edificar nuevas en razón de la carestía de la construcción. Para los directivos del Banco tal situación favorecía las operaciones especulativas, las que hasta 1955 fueron señaladas como el principal obstáculo para la estabilidad del mercado. En tal sentido, la progresiva focalización de los créditos en la construcción de nuevas viviendas, además de intervenir los criterios de justicia social y mercado internistas, sería decisiva la intención de combatir la especulación inmobiliaria en un contexto en que las bajas tasas de interés y el aumento de la inflación fomentaban a los tomadores de créditos.

¹⁴ BHN, *Memorias*, 1946. p.p, 10:11.

Según estimaba el BHN, el déficit de viviendas en el país era de 650.000 unidades y, dada la magnitud del problema, sus actividades debían incluir además de la promoción de créditos baratos el impulso a las iniciativas públicas y privadas mediante préstamos especiales y la intervención en la construcción directa de barrios de viviendas.

BHN, *Memorias*, 1947. p.p 67: 69.

¹⁵ Como principio fundamental, se procura otorgar la mayor ayuda y los beneficios máximos a las personas menos pudientes, con preferencia a jefes de familia, obreros o modestos trabajadores". BHN, *Memorias*, 1946, p. 11.

¹⁶ "Como principio fundamental, se procura otorgar la mayor ayuda y los beneficios máximos a las personas menos pudientes, con preferencia a jefes de familia, obreros o modestos trabajadores". BHN, *Memorias*, 1946, p. 11. BHN, *Memorias*, 1948. p. p. 12-13.

¹⁷ BHN, *Memorias*, 1946.

Otros elementos que obstaculizaban la construcción de viviendas fueron la escasez de materiales, la falta de mano de obra y la suba del valor de los terrenos. Dada la magnitud del problema, las líneas de acción bancaria fueron: -la promoción de créditos baratos, -préstamos especiales para impulsar inversiones privadas e - intervención en la construcción directa de barrios utilizando los recursos de la Administración Nacional de la Vivienda (ANV) que fuera transferida al BHN en 1947 y tres años después transformada en Gerencia de Construcciones. Dichas estrategias fueron concebidas con la idea de construir la mayor cantidad de viviendas en el menor tiempo posible sin considerar la influencia del resto de la economía en la industria de la construcción. En efecto, conforme la inflación afectaba los costos de producción, los montos acordados por los préstamos resultaban insuficientes lo que favorecía la compra de casas ya edificadas, amortizadas con los créditos baratos del BHN, situación que implicaba una distorsión de los motivos que habían llevado al gobierno a entregar créditos subsidiados.

La valorización de los terrenos estimulada en parte por los créditos del BHN, la suba de los salarios y la falta de materiales se combinaban para agudizar aún más los problemas. En tal sentido, desde los primeros años de gobierno, en las *Memorias* del BHN se reclamaba por la planificación integral en el sector vivienda que, según se argumentaba, se podría lograr estimulando la producción de insumos en el mercado local, como la instalación de aserraderos y carpinterías, hornos mecánicos para la fabricación de ladrillos y la libre importación de otros insumos, como tirantes metálicos y artefactos sanitarios¹⁸.

Ante la falta de terrenos en la Capital Federal y el Conurbano Bonaerense, una de las medidas más importantes fue la sanción, en 1947, de una normativa especial que permitió acordar préstamos para edificar en viviendas que contaran con una sola planta o en terrenos parcialmente edificados que dispusieran de espacios libres. En tales casos el BHN podía financiar la construcción de edificios de renta, estableciendo como condición que intervendría en la fijación de los alquileres. El decreto buscaba también estimular la participación del sector privado a través de la Cámara Argentina de la Construcción que gestionaría inversiones en la adquisición y almacenamiento de materiales y brindaría asesoramiento técnico¹⁹.

¹⁸ BHN, *Memorias*, 1947.

¹⁹ Radovanovic y Balmaceda (2011). p p 46:48.

A pesar de las dificultades señaladas, en los primeros años de gestión los recursos disponibles permitieron financiar una amplia demanda que incluyó viviendas unifamiliares, casas de departamentos, hoteles y barrios familiares. De hecho, el Banco amplió su oferta de créditos a bajo interés y el número de préstamos escriturados creció en 1948 en un 200% respecto del año anterior, a la vez que se incorporaron nuevas urbanizaciones como las del barrio 17 de Octubre²⁰. Según se puede observar en el cuadro N° 1 los préstamos para la vivienda propia se incrementaron entre 1946 y 1949, y pasaron de representar alrededor de un 12% del total para la primera fecha al 78% sobre \$ 1.677.107.500 al final del período.

Esta situación refleja un cambio en los destinos de los créditos, que desde entonces habrían de concentrarse en la construcción de nuevas unidades de vivienda, mientras en los momentos de ajuste se contrajeron los volúmenes totales de capitales a prestar sin que se registraran cambios en su destino. Para entonces el BHN habría definido una identidad como institución financiera concentrada en operaciones urbanas.

Inicialmente, con los recursos de la ANV, en 1947, el Banco terminó las obras en Villa Concepción, un barrio jardín de 521 casas en el partido de General San Martín que se había comenzado a construir en 1944 y que se publicitaba como el primer barrio obrero del país²¹, otros nueve pabellones en el barrio de departamentos Marcelo T de Alvear en la Capital Federal, que sumaban 174 viviendas y se iniciaron gestiones para construir otros 16 pabellones nuevos que aportarían 562 departamentos.

Por su parte, el gobierno nacional como parte de la ampliación de las facultades del Banco lo autorizó por decreto para adquirir tierras, en la Capital Federal y en la zona de La Matanza, por convenio directo o por expropiación, para construir viviendas. Con la nueva disposición, el Banco obtuvo los recursos para el ambicioso proyecto “Señora Doña Eva Duarte de Perón” en la zona de Tapiales, en el que se programaba construir una urbanización en unas 130 hectáreas con 2.600 viviendas, 1.000 de ellas individuales y 1.600 en edificios de departamentos, con capacidad para albergar unas 13.000 personas y provistas de centros cívicos y comerciales. Además se inició la proyección del barrio Curapaligue en la Capital donde se proyectaba construir unas 500 viviendas en bloques de edificios²².

²⁰ BHN, *Memorias*, 1947. p 15.

²¹ Sigal (2006), p.254.

²² BHN, *Memorias*, 1947. p. 63.

Este aumento de las actividades y proyectos del Banco hizo necesario reordenar su estructura de gestión, pues entre sus objetivos principales estaba la ampliación de su alcance geográfico. Por ello, a partir de 1947 el Directorio descentralizó la toma de decisiones otorgándole a las sucursales autonomía en la selección y entrega de los créditos mientras no constituyeran inversiones extraordinarias. A dichos efectos estableció cuatro gerencias regionales, “Capital y Suburbano”, “Buenos Aires y Sud”, “Litoral y Norte” y “Centro y Cuyo”, a las que durante el período en estudio fueron sumándose nuevas zonas y sucursales abandonando la tradicional concentración en la zona metropolitana. Por otra parte, el Banco estimuló la sanción de distintas leyes y decretos provinciales, para quitar o reducir los gravámenes cobrados a los préstamos y edificaciones del BHN para combatir los aumentos en los valores de la construcción²³.

Junto con aquellos acuerdos fiscales, a los que rápidamente se sumaron las provincias de Córdoba, Santa Fe, Corrientes y Jujuy, se firmaron otros convenios en los que intervenían no sólo los gobiernos provinciales y municipales sino también otras reparticiones estatales y empresas públicas así como algunas asociaciones civiles. Por ejemplo en 1947, en la provincia de La Rioja, se licitaron 30 viviendas en la capital provincial, en el barrio Pango cuya construcción estaba a cargo de la ANV desde 1945, que fueron financiadas con Fondos de la Caja Nacional de Ahorro Postal, de Yacimientos Petrolíferos Fiscales y la Asociación Argentina de Fútbol²⁴.

Un acuerdo con el gobierno provincial de Jujuy, permitió financiar a los trabajadores de la administración pública provincial, para adquirir viviendas en los barrios Los Naranjos y 4 de Junio, ubicados en la capital provincial, e iniciados por la Intervención Federal impuesta por el gobierno militar en 1943. En la adjudicación de las viviendas fue decisiva la movilización de parte de los interesados, lo que dio lugar a la proliferación de cartas dirigidas al gobernador de la provincia en que se solicitaba su adjudicación, y las redes de relaciones personales entre las autoridades provinciales y los empleados públicos. El barrio Los Naranjos contaba con unas 14 viviendas ubicadas en el centro de la ciudad, mientras la obra del 4 de junio, inaugurada por Eva Perón en 1950, estaba situado en las afueras y era una urbanización integral de 138 casas, con

²³Sobre este aspecto la Memoria del ejercicio correspondiente a 1947 recordaba que “...la Segunda Conferencia de Ministros de Hacienda (...) recomendó que los estados provinciales que mantienen gravámenes contrarios a la Ley 12.962 –carta orgánica del Banco Hipotecario Nacional- adopten las providencias necesarias para ajustar su legislación impositiva a los preceptos de dicha ley, gestionando, a tales efectos, su derogación por las respectivas legislaturas”

BHN, *Memorias*, 1947. p. 15.

²⁴ BHN, *Memorias*, 1947. p.p 67: 69.

centros cívicos y dependencias públicas. Quienes resultaron beneficiados en este último eran en su mayoría empleados públicos de menor jerarquía mientras que los que se ubicaban en las fracciones más altas de la administración predominaron en Los Naranjos.

En este caso, el proceso de interpelación personal a las autoridades provinciales, particularmente mediante cartas, mecanismo que no estaba incluida en los criterios de selección formal de los beneficiarios, cumplió un rol decisivo. Asimismo es posible destacar que en la distribución geográfica de los recursos el BHN cumplía también un rol articulador de las relaciones entre las diferentes instancias de gobierno y también entre los políticos locales y sus bases de apoyo²⁵.

EL Banco Hipotecario Nacional durante la fase de estabilización económica; 1949-1952

En 1948 el Directorio realizó una evaluación de lo realizado a partir de la aplicación de la nueva carta orgánica que llevó a profundizar el volumen de préstamos para construir en terrenos de una planta o con espacios libres y para propiedades colectivas, impulsadas por la Ley de Propiedad Horizontal que tuvo un fuerte impacto en la Capital Federal. La oferta de créditos continuó en ascenso mientras que el Banco apoyaba su política en criterios sociales y en la consideración que si bien los altos salarios encarecían la construcción, al mismo tiempo constituían un estímulo para dicha industria y garantía suficiente para los préstamos otorgados. No obstante, hacia el mes de octubre, a raíz de la política impulsada por el Consejo Económico Nacional presionado por la marcha del sector externo y la inflación, se solicitó al Banco que restringiera sus créditos y que los concentrara en actividades que tuvieran un interés público inmediato. Por ello, en los últimos meses del año se buscó desacelerar el ritmo de las políticas expansivas²⁶.

Según expresas las *Memorias* la primera etapa de la “revolución nacional” estaba cumplida. La economía estaba reactivada pues las políticas expansivas del gobierno habían logrado una plena ocupación, la recomposición de los salarios y la recuperación de la capacidad del sector privado. A partir de entonces se planteó lograr una mejor utilización de los recursos, en particular de la mano de obra y los materiales,

²⁵ La información acerca del proceso de adjudicación en estos barrios fue extraída de Jerez (2010).

²⁶ BHN, *Memorias*, 1948. p13.

concentrándolos en otras actividades productivas a la espera que los altos salarios resultarán un estímulo suficiente para la industria de la construcción.

Las circunstancias excepcionales que permitieron al peronismo expandir el producto y el gasto se mantuvieron hasta 1948. La situación mundial de la posguerra había favorecido los términos de intercambio externo de Argentina y el Estado pudo apropiarse de esa bonanza con la nacionalización del comercio exterior que le permitió expandir la economía a partir del gasto público. Por otra parte los límites naturales a las importaciones habían acelerado la industrialización sustitutiva, estimuladas a su vez por políticas monetarias y crediticias expansivas.

A partir de entonces dicho ciclo comenzó a presentar limitaciones afectado principalmente por problemas del sector externo. Las divisas disponibles se habían agotado y se presentaron problemas de pagos para las importaciones. Se produjo entonces una caída del producto y los términos de intercambio se modificaron en forma desfavorable, mientras que sucesivos fracasos en las cosechas entre 1948 y 1950 incidieron en la capacidad de la economía para transferir recursos del sector agrario al industrial²⁷. En 1949 la creciente inflación marcó los límites del proceso iniciado tres años atrás y el gobierno adoptó medidas de racionalización del gasto público mientras encargaba al BHN la difícil tarea de contraer la oferta de créditos sin contraer la construcción de nuevas viviendas.

La crítica situación afectó a las empresas constructoras que tuvieron dificultades para ajustar los precios al ritmo de la inflación ante los condicionamientos impuestos por la política crediticia. Por otra parte, la importación de materiales también se encontró condicionada por la inflación mientras que la producción nacional de algunos insumos clave, como el Cemento Portland, no lograba abastecer al mercado interno. Los problemas de abastecimiento junto con el incremento de las obras de construcción directa llevaron al Banco a desarrollar estrategias para combatir el aumento de precio de los materiales. Así, en enero de 1950 la Gerencia de Construcciones acordó con el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio la compra directa de 750.000 bolsas de Cemento Portland²⁸. De ese modo el Banco incorporó funciones que implicaron roles

²⁷ Según señalan Pablo Gerchunoff y Damián Antúnez, "...desde 1949 y hasta principios de 1952 los términos del intercambio cayeron en un 36%, hasta el mismo nivel que en 1953; en cuanto a la inflación, las cosas también empeorarían: el promedio simple del período 1949-1952 fue del 33%". Gerchunoff y Antúnez (2002), p. 160.

²⁸ BHN, *Actas del Directorio*, Tomo LI, Sesión del 24 de julio, Folios 34-35.

alejados de los estrictamente financieros que no siempre se tradujeron en mayor eficiencia para la asignación de recursos.

Las señales de la crisis que habrían de afectar al conjunto de la economía en 1949 comenzaron a registrarse en el Banco en la segunda mitad del año anterior. En efecto, la suba progresiva de los salarios, materiales y terrenos se reflejaban en el alza de los valores de la construcción en la misma proporción. A la vez, la imposibilidad de estabilizar los costos dificultaba “la contratación de las obras por un precio de antemano conocido y para un fecha cierta de entrega”²⁹. Tal situación obligó al Banco a otorgar dinero complementario a los préstamos ya entregados para finalizar las obras, pues precisamente eran las casas terminadas los bienes hipotecados a favor del Banco.

Como ya hemos señalado, la demanda se orientó preferentemente a la compra de casas terminadas. Para evitar que esa situación incidiera en detrimento de la edificación, se aumentaron los préstamos de fomento para la construcción y se incorporaron nuevas obras de construcción directa como las del barrio 17 de Octubre, en La Matanza, Provincia de Buenos Aires, dónde se proyectaba construir 872 viviendas y otras 540 en Parque Chacabuco, en la Capital Federal³⁰.

La inflación y la crisis del sector externo pusieron en jaque las políticas del gobierno, que decidió cambiar en enero de 1949 el equipo ministerial conducido por Miranda por otro encabezado por Gómez Morales, que implementó un primer plan de estabilización económica caracterizado por la disminución del déficit fiscal y la reasignación de recursos que se volcarían en el agro. Las nuevas autoridades llevaron adelante una reforma de la carta orgánica del BCRA limitando sus facultades mientras la política económica buscaba reducir el déficit fiscal sin afectar al sector privado ni provocar problemas de liquidez³¹.

El cambio de autoridades no incidió en la composición del Directorio del BHN, que se mantuvo sin mayores modificaciones entre 1948 y 1951, si bien sus políticas debieron ajustarse a la deceleración general del crédito y a una mayor selectividad en la

²⁹ BHN, *Memorias*, 1948. p. 14.

³⁰ Las obras del barrio 17 de Octubre estaban gestionadas con los recursos de la ANV y eran el proyecto más ambicioso de ese ejercicio, tenían un valor estimado de m\$N 48.000.000 y tendrían capacidad para unas 4.500 personas. En el caso de las obras de Parque Chacabuco se proyectaban construir 540 departamentos para 2.500 habitantes en un plazo de dos años por un valor de m\$N 28.000.000. También incluía la ampliación de la Casa Colectiva Martín Rodríguez, en el barrio de La Boca, dónde se proyectaban construir 173 departamentos para 800 personas en los que se invertirían m\$N 4.700.000, y del barrio Alvear en 951 departamentos por un valor de 41.000.000 m\$N. Además, se entregaron 60 viviendas del barrio Pango, en La Rioja, al gobierno provincial.

BHN, *Memorias*, 1948. p.p 56-58.

³¹ Gerchunoff y Antúnez (2002). p.p,166-173.

asignación de los préstamos. No obstante, la caída de reservas no se vio reflejada inmediatamente en una contracción del circulante y del crédito, pues fue compensada por un incremento de los redescuentos, si bien la tendencia fue disminuyendo de manera progresiva y llevó al BHN a ajustar su oferta. De hecho, hacia finales de 1949 el Ministro de Finanzas solicitó al Presidente del BHN, Alfredo Alonso, contraer el crédito para el siguiente período en un 30% aunque finalmente el Banco logró llevarlo a un 15%³².

Como parte de las nuevas medidas de racionalización crediticia y control de la especulación, en mayo de 1949, el BCRA transfirió al BHN las carteras de las Sociedades de Ahorro para la Vivienda lo que implicaba agrandar significativamente la cartera bancaria absorbiendo la deuda de sociedades privadas³³. La transferencia de los fondos de las compañías de crédito recíproco ascendía a unos m\$N 240.000.000, correspondientes a 9.500 préstamos. Para graficar la magnitud de la operación es interesante señalar que en 1949 la cantidad total de préstamos escriturados por el Banco fue de 47.379 por m\$N 1.677.107.500, por lo que cartera del crédito recíproco resultaba significativa para el Banco si tienen cuenta no sólo su volumen sino también la contracción de los préstamos recomendaba por el Ministerio de Finanzas para 1950³⁴.

³² En la sesión del directorio del 13 de diciembre de 1949, el presidente del banco expresó: “El señor Ministro de Finanzas me ha hecho conocer su preocupación con respecto al monto de las operaciones de nuestro Banco para el año 1950. Considerando un promedio de cerca de cien millones de pesos por mes en lo que va del año (once meses) se han concedido 41.600 préstamos (que representan no menos de 1.457.000.000 de pesos. (...) El señor Ministro desea que en el año próximo no nos excediéramos de la suma de 1.200.000 pesos (...) Hay que tener en cuenta una situación: el monto de los préstamos hipotecarios han guardado siempre una relación de nivel con el monto de los ahorros. Esta situación ha variado, ya que las hipotecas superan los porcentajes de ahorro que los principios clásicos de la economía ha consagrado siempre por lo que es necesario estimular en toda forma nuevamente dicho equilibrio”. BHN, *Actas del Directorio*, Tomo V, Sesión 13 de diciembre de 1949, Folio 6-8. BHN, *Memorias*, 1950, p. 10.

³³ El 31 de mayo de 1949, el B.C resolvió retirar la personería jurídica a todas las sociedades de crédito recíproco, transferir sus carteras hipotecarias al BHN y las cuentas de los ahorristas a la Caja Nacional de Ahorro Postal. Al respecto en las memorias del BC se argumentaba que aunque el banco había tomado medidas para contribuir con las compañías, como garantizar sus depósitos, las empresas continuaron sin cumplir con los tiempos estipulados para la entrega de los préstamos. De esta forma, su liquidación respondía a que “...continuaba primando en esas empresas el interés patrimonial de los accionistas sobre los intereses generales, recurriendo en muchos casos a arbitrios prima facie irregulares.” BCRA, *Memorias*, 1949, p. 72.

³⁴ Inicialmente el Banco tomó a su cargo las cuentas de las empresas localizadas en Capital Federal y Gran Buenos Aires ARCA, SUCA S.A, F.I.N.C.A, F.A.C.Y.L, CIFRA, LA MOVILIZADORA, COARLI Y COFRE, con un total de 8.434 préstamos. Además, en Rosario el Banco tomó posesión de las carteras de La Comercial de Rosario, Apham y Opal, en Córdoba de la sociedad Casas y en Mar del Plata de La Regional Mar del Plata. BHN, *Memorias*, 1950, p.p 10 21.

Las compañías que gestionaban el crédito recíproco regularmente eran también propietarias de empresas constructoras. En algunos casos cuando se prohibió la modalidad estas se encontraban construyendo barrios y necesitaban recursos, como el caso de F.I.N.C.A que llevaba adelante en El Palomar una obra

Al nuevo escenario se sumó la universalización del derecho a la vivienda introducido en la reforma constitucional de 1949 que alentaba las expectativas de la demanda al establecer objetivos que comenzaron a ser cada vez más difíciles de cumplir³⁵. En ese contexto y al compás de la estrategia racionalizadora y combate a la especulación, los préstamos, que crecieron en un 24% respecto del ejercicio anterior, se concentraron en un 73% en la edificación de nuevas viviendas³⁶.

En sintonía con las nuevas directrices de la política económica, el Banco promovió la construcción de nuevos barrios para lo cual firmó convenios con distintas provincias y municipios³⁷ y estimuló la participación de sindicatos, cooperativas y empresas privadas. Sin embargo estos sectores buscaban recursos financieros sin estar condicionados al tipo de obras a realizar y teniendo la libertad de negociar los precios de venta final. La ecuación era de compleja resolución, pues el BHN aprobó una reglamentación de préstamos para la construcción de barrios por parte de empresas privadas por la cual se condicionaba el financiamiento a las constructoras a la aceptación que el Banco estableciera los precios finales. El problema era que para reducir los precios la institución pretendía que las empresas achicaran sus márgenes de ganancia con el argumento de que las inversiones eran realizadas por la institución. La situación, como veremos más adelante, habría de provocar numerosos problemas entre los Directivos y las empresas que aceptaron ese tipo de acuerdos.

Para finales de 1950, el BHN envió al Ministro de Finanzas un proyecto en el que proponía medidas para lograr la reducción de gastos solicitada. La propuesta estableció: -cambiar las escalas de préstamo para concentrarse prioritariamente en los sectores más necesitados, -estimular la inversión de las empresas privadas con financiamientos especiales para barrios de viviendas y -aplicar una nueva modalidad similar al de las sociedades de crédito recíproco gestionada por el Banco y llamada préstamos para ahorristas que fue aprobada al año siguiente. Según se indicaba su implementación podría contribuir a impulsar el ahorro que los créditos excesivamente

con 450 viviendas para fines de 1949. En esas situaciones el BHN continuó financiándolas en condiciones similares a las del resto de las firmas constructoras.

³⁵ Torre y Pastoriza (2002), p.p 257-313.

³⁶ Ver Anexo Cuadro 1.

³⁷ En esta línea se firmaron acuerdos con las provincias de Mendoza y Córdoba que proyectaban construir las viviendas y entregarlas por su valor de costo mediante créditos de fomento. En Mendoza se iniciaron, luego de un acuerdo con el Instituto Provincial de la Vivienda, las obras del barrio Bancario, YPF y Compañía de Electricidad Los Andes. En Córdoba se comenzó la edificación de los barrios Empalme y Alto Alberdi, donde se proyectaban construir 422 viviendas.
BHN, *Memorias*, 1949, p 13.

liberales habrían desalentado, combatir la morosidad y acumular capital para créditos hipotecarios. Como compensación los ahorristas que hubieran depositado en el Banco una cuota mensual durante 5 años recibirían créditos por mayores montos y a mayores plazos³⁸.

Orientado por tales premisas se suspendieron los préstamos destinados a viviendas ya edificadas ocupando los créditos para la construcción el 83% de la inversión total del año, se limitaron los montos máximos así como la cantidad de metros cuadrados a edificar y se prohibió la entrega de créditos a quienes tuvieran propiedades en un área de 50 kilómetros del lugar de su trabajo. Además se entregaron menos préstamos que en el ejercicio anterior, pues se escrituraron unos 39.000 acuerdos contra los 47.379 de 1949³⁹.

Como señalamos anteriormente, una de las estrategias a las que el Banco recurrió más fuertemente fue intervenir sobre los precios, medida impulsada desde los inicios de la gestión peronista en otras áreas de la economía⁴⁰. En el caso del mercado hipotecario, según sostenían las autoridades, los valores de la construcción subían, debido a la escasez de mano de obra y materiales, en mayor proporción que el precio de los terrenos, situación que favorecía a las compañías constructoras que incrementaban “artificialmente” sus precios. Los Directivos del Banco entendían que para reducir ese espiral en el aumento de los precios era necesario acordar con las empresas márgenes razonables de ganancia antes de entregar sus créditos⁴¹. El problema era cómo definir cuáles debían ser las ganancias razonables para controlar la inflación, compleja cuestión que originó recurrentes disputas con las empresas constructoras como debates en el Directorio del Banco, especialmente al momento de reglamentar los Planes Eva Perón que se lanzaron junto al Segundo Plan Quinquenal y que trataremos más adelante.

La tensión que generaba definir los precios se pone en evidencia en las disputas entre el BHN y algunas Sociedades de Ahorro y Préstamo cuya cartera financiera fuera

³⁸ “Desaparecidas las mal llamadas sociedades de ahorro para la vivienda que, por lo menos en teoría tendría a fomentar el ahorro con ese fin, ha quedado un vacío a llenar.

Con las escalas de préstamos de amplia liberalidad que el Banco venía aplicando (en especial para viviendas de tipo económico) se hacía un tanto remota la posibilidad de atraer a las clases modestas hacia el ahorro con miras a la casa propia, pues resultaba en cierto modo de contradicción que por un lado se ofrecieran préstamos de elevado monto, y por el otro, se instara a la población a ahorrar para construir o adquirir su vivienda”.

Informe del Directorio del Banco Hipotecario Nacional al Ministro de Finanzas. BHN, Actas del Honorable Directorio, Tomo XXIII, Sesión Extraordinaria del 9 de octubre de 1950, Folios 32-33.

³⁹ BHN, *Memorias*, 1949. p.p 10-11.

⁴⁰ Jauregui (2004). p. 47-73.

⁴¹ BHN, *Memorias*, 1949. p 17.

transferida al Banco en 1949, y que desde entonces trabajaban como firmas constructoras, como en el caso de F.I.N.C.A. En marzo de 1950, dicha compañía solicitó un crédito de m\$ⁿ 25.000.000 para construir 348 casas, en un barrio situado en El Palomar en el conurbano bonaerense y llamado Ciudad Jardín, iniciado en 1943, y que fuera aprobado. Sin embargo, en mayo del mismo año la empresa pidió modificar el acuerdo y reducir la cantidad de casas a 102 y en agosto solicitó otro crédito por 205 casas. El Banco aprobó el primer crédito reservándose la facultad de fijar los precios de venta de las casas, que fueron establecidos en m\$ⁿ 55.000 por unidad⁴². Para el segundo pedido, el Directorio resolvió, además de incorporar modificaciones referidas a la cantidad de metros cuadrados construidos en cada vivienda, un valor de venta de m\$ⁿ 60.000 para 131 de las 205 casas.

En respuesta a la tasación del Banco la compañía presentó un nuevo informe donde sostenía que esos precios no cubrían los costos de las obras debido al encarecimiento de la construcción y solicitó nuevos valores. De hecho, F.I.N.C.A sostuvo que el costo de construcción había sido de 91.000 pesos m\$ⁿ y que la diferencia con los valores acordados provenía de que el proyecto inicial se había hecho con los valores de junio de 1950. Como el Banco había demorado en un año la efectivización del crédito, si se respetaban los valores establecidos previamente la empresa perdería su inversión. Sin embargo, las autoridades se negaron a modificar los precios y condicionó la entrega del préstamo al cumplimiento del acuerdo originario⁴³.

Desde la perspectiva de F.I.N.C.A el problema central era que los ritmos de las obras eran más veloces que los de la administración del Banco, además era frecuente que se entregaran las casas antes que el BHN efectivizara los préstamos. Entonces dada la creciente inflación si el Banco no ajustaba sus precios la compañía perdía su inversión. En este sentido es necesario tener en cuenta que durante 1949 la inflación fue del 31,1% y al año siguiente del 25,6%, y sus efectos acumulativos se reflejaron en las variaciones de precios de la construcción, lo que explica la naturaleza del reclamo

⁴²BHN, *Actas del Directorio*, Tomo XIX, Sesión 28 de julio de 1950.

⁴³ En su informe F.I.N.C.A sostenía que "...la propuesta se hizo con precios de mayo y junio de 1950, en que se hizo la presentación solicitando el préstamo. Los aumentos de los jornales de octubre de 1950 para obreros de la construcción y el alza en los precios de materiales operado en estos últimos 10 meses, hacen que los \$ 60.000 no cubran ni siquiera el costo de construcción de la casa y las mejoras del terreno, por lo cual corresponde que ese precio de \$ 60.000 sea actualizado". BHN, *Actas del Directorio*, Tomo XXXIV, Sesión del 21 de mayo de 1951, Folios, 38-40.

empresario⁴⁴. Por su parte, los problemas administrativos del Banco provendrían de una mala gestión llevada adelante por un elenco burocrático sin el saber técnico adecuado⁴⁵.

Las condiciones recesivas de la coyuntura quedaron reflejadas en la reducción del monto total de préstamos hipotecarios que se redujeron en un 34% entre 1949 y 1951 mientras los destinados a fomentar la vivienda propia lo hicieron en un 13%. De esta manera, para el cierre del ejercicio 1951 los préstamos para la construcción alcanzaron un 87% del total⁴⁶. Una característica novedosa de ese año fue que los préstamos destinados al interior del país superaron a los de la Capital Federal y conurbano bonaerense.

EL Banco Hipotecario Nacional durante el Segundo Plan Quinquenal

En 1952 el gobierno implementó un plan de estabilización macroeconómico conocido como Segundo Plan Quinquenal (SPQ) que propuso un giro hacia las actividades agropecuarias con la idea de fomentar las exportaciones y obtener las divisas necesarias para equilibrar la balanza comercial. Entre las prioridades se encontraban contener el gasto público, fomentar el ahorro y estimular la inversión privada. El Plan se estructuró alrededor de una problemática clave: el consumo creía a un ritmo más veloz que el de la producción provocando desequilibrios en el sector externo e inflación. De allí que el equilibrio fiscal, el ahorro y apertura hacia la inversión privada resultaran las estrategias principales para salir de la crisis económica⁴⁷. Para ello fue necesario coordinar la participación de empresarios y trabajadores en la planificación y ejecución de la política económica, determinar el papel de la empresa privada y consolidar el cooperativismo⁴⁸.

Para el BHN la nueva política se tradujo en el abandono de la construcción directa para privilegiar las actividades de fomento impulsando la participación de

⁴⁴ Cortes Conde (2005), p. 198.

⁴⁵“Para aprobar un expediente (...) el Banco Hipotecario Nacional necesitaba aproximadamente el triple de tiempo que nosotros para toda la construcción. La causa de ello era la pésima administración que debía tener su origen en junto a algunos pocos elementos valiosos se encontraba una camarilla de conspiradores. Aquellos se habían hecho su lugar y dominaban la administración interna y la dirigían a su criterio. El frecuente cambio en la autoridad superior lo favorecía increíblemente. ¿Cómo un presidente que venía de algún ramo completamente distinto y no tenía la menor idea de la administración iba a poder imponerse contra aquel bando? De la época que estoy haciendo mención en este momento uno era abogado, el segundo contador, el tercero ingeniero, el cuarto contador y el quinto absolutamente nada y el sexto escribano. Partiendo de estos puestos de un día para otro eran convertidos en la superior autoridad de uno de las mayores instituciones financieras del país”. (Zeyen, 1956)

⁴⁶ BHN, *Memorias*, 1951. p. 16. Ver Cuadro N° 1.

⁴⁷ Rougier y Fiszbein (2004). p.p 107:145.

⁴⁸ Malgesini y Alvarez (1983).

cooperativas, sindicatos y empresas privadas. En efecto como expresaba Perón en la sección vivienda del SPQ entregada al BHN “Aprovecho esta oportunidad para informar (...) que considero que el Estado no debe ya construir directamente más viviendas en sus próximos planes de gobierno”⁴⁹, ello significaba que las 300.000 nuevas viviendas propuestas serían realizadas por el sector privado. Acompañando la propuesta se proyectó incrementar en un 60% la producción de todos los insumos para la construcción, durante el quinquenio.

En esta nueva etapa se desarrollaron los Planes de vivienda Eva Perón del BHN que fueron implementados a partir de 1953. Se trataba de una categoría de préstamos para la construcción de viviendas para obreros y empleados que cubrían el 100 % del valor de la propiedad, más el 30% del terreno, con una tasa del 4% anual, un plazo de hasta 40 años y con una superficie cubierta que no debía superar los 70 metros cuadrados. Para los nuevos planes el BHN obtuvo mayores tasas de redescuento, mientras que el directorio profundizó su intervención en la definición de las obras incluyendo los planos, materiales y una mayor vigilancia de los costos⁵⁰.

A partir de 1952 aumentó el volumen de préstamos y sus montos relativos respecto de los dos años anteriores, de manera que el SPQ significó un estímulo para la industria de la construcción. El salto fue del 77% respecto del año anterior, luego habría de elevarse en un 220% entre 1952 y 1954, año éste en el que el monto y la cantidad de préstamos alcanzaron sus mayores registros⁵¹.

Beneficiadas las empresas por la política de fomento a la vivienda el mayor problema estuvo relacionado con la rentabilidad de las actividades. En el Banco se plantearon debates sobre la relación entre ganancia e inversión y el papel de la banca pública como sustituto de las inversiones privadas. Las perspectivas favorables a reducir el margen ganancia de los empresarios sostenían que las inversiones corrían por cuenta del banco mientras que los empresarios arriesgaban poco capital.⁵² Las ideas favorables a dejar mayor margen de autonomía argumentaban que establecer de antemano los porcentajes de beneficios podría desalentar al sector privado. Finalmente la resolución

⁴⁹ *Ministerio de Finanzas de la Nación. Segundo Plan de Gobierno, Fomento de la Vivienda.* BHN, Actas del Directorio, Tomo XXXVII, Sesión del 9 de agosto de 1951.

⁵⁰ Ballent, Anahí, op. cit.

⁵¹ Ver Cuadro N° 1.

⁵² BHN, *Actas del Directorio*, Tomo LIII, Sesión del 22 de agosto de 1952, Folios103-105.

adoptada fue establecer tasas de ganancias de entre el 8% y el 15% de las inversiones realizadas por las empresas⁵³.

Durante los siguientes dos años la aplicación de los Planes Eva Perón multiplicó la construcción de viviendas para sectores de menores recursos beneficiando principalmente a zonas del interior del país si bien la industria de la construcción se encontró afectada por la contracción de las obras públicas. Los efectos de las políticas de ajuste incidieron para que no se recuperara la capacidad de producción y trabajo de la etapa expansiva.

Uno de los acuerdos que condensa buena parte de las tensiones que pudimos reconocer fueron las negociaciones que se entablaron para la aplicación de los planes Eva Perón en Ciudad Jardín Lomas del Palomar. Este nuevo desarrollo del barrio se localizó en unos terrenos lindantes a los originarios a los que se denominó como LODELPA y que habían sido adquiridos en 1951 y para los que F.I.N.C.A buscaba desde entonces financiamiento.

El diálogo entre representantes de la empresa y del BHN sobre esos préstamos estuvo caracterizado por recurrentes dificultades pues la propuesta de construcción integral de Ciudad Jardín Lomas del Palomar implicaba inversiones en infraestructura para las cuáles no se contemplaba financiamiento público. En tal sentido, la política del BHN surgida con el Segundo Plan Quinquenal se orientó preferentemente al desarrollo de viviendas dentro del tejido urbano existente. Para ejecutar los nuevos planes F.I.N.C.A, ofreció al BHN la opción de que los clientes recibieran financiamiento complementario de la empresa. Para ello, solicitaba retener una parte de la deuda en segunda hipoteca. El BHN aceptó la oferta reservándose el derecho de autorizar individualmente cada una de las operaciones⁵⁴.

Además la implementación de los planes coincidió con un elemento simbólico muy importante de la historia de Ciudad Jardín, pues en 1952 las autoridades municipales dispusieron nombrar al barrio como Ciudad Jardín Eva Perón y promover

⁵³Al respecto en la sesión del directorio del 14 de octubre de 1952 el Gerente General Carlos Alberto Dall'Orso expresó "Quién fabrica casas y pide dinero al Banco, vendiéndolas después y recuperando su capital, con el que hace otras, operando dentro del ciclo: capital-casas, capital-casas, no es un inversor;(...) Por lo tanto, yo creo que poniendo las cosas en el terreno de la realidad, lo que debe hacer el Banco cuando ejerce de policía de precios- porque eso no es otra cosa- es decirle al empresario: Usted va a contar con la financiación del Banco siempre que se ajuste a estas condiciones y va a vender las casas al precio de costo más la utilidad que razonablemente corresponda a su actividad, para que usted no especule en perjuicio del comprador, favorecido por la ayuda oficial". BHN, *Actas del Directorio*, Tomo LIV, Sesión del 14 de octubre de 1952.

⁵⁴Esta información fue extraída de las Memorias de Eric Zeyen, presidente de F.I.N.C.A. Eric Zeyen, *Memorias*, Mimeo.

la colocación de un monumento con su figura en la avenida principal. Estos elementos se sumaron a la adopción de los nuevos criterios arquitectónicos que reducían el espacio de las casas. De hecho, para ajustarse a los criterios establecidos para los nuevos planes, los lotes de LODELPA de 14x20 metros se subdividieron en dos y se construyeron con la modalidad de propiedad horizontal.

En este nuevo escenario emergieron nuevas dificultades pues la empresa reclamaba al Banco mayores márgenes de autonomía en la selección de las obras y a la vez sus directivos consideraban que el cambio de nombre podría alejar a potenciales clientes⁵⁵. Por su parte, para el Directorio del Banco el problema era concentrar el destino de los fondos públicos en el universo de las políticas sociales que promovía el gobierno. Así, mientras la firma promocionaba en el Boletín de la Cámara de Comercio Argentino-Alemana y en su revista la venta de *Chalets señoriales de verdadera categoría y ubicación*, con tres dormitorios, dependencias y garage⁵⁶, los planes Eva Perón en Ciudad Jardín financiaron casas estandarizadas de un promedio de 60 m² cubiertos. A pesar de estos altercados en torno a la identificación del barrio así como los problemas surgidos entre F.I.N.C.A y el BHN en la implementación de los Planes Eva Perón no implicaron un freno para las obras. Al contrario la construcción de LODELPA avanzó velozmente y representó un significativo aumento en la cantidad de casas construidas

Por su parte, finalmente en 1954 el BHN estableció nuevas bases para los créditos con el objetivo de incrementar las actividades y dar solución al problema de la vivienda. Los préstamos de fomento para la casa propia se extendieron hasta 50 años, los destinados a locación hasta 30 años y el financiamiento para la construcción de barrios por cooperativas, sindicatos y empresas hasta 5 años de plazo sin amortización. Estas fueron las últimas modificaciones de las líneas de acción aplicadas durante el

⁵⁵En este sentido Eric Zeyen recordaba que, "...cada vez más se afianzó mi convicción de que el cambio de nombre dispuesto por el Consejo Deliberante de San Martín acarrearía también un gran cambio de categoría en nuestros futuros clientes. En los años recientemente transcurridos habíamos podido vender también casas caras. Naturalmente aquello sólo contribuía algo más al embellecimiento general de Ciudad Jardín. Pero claramente también se notaba que después del cambio de nombre se vería en esto un gran retroceso. Los así llamados oligarcas no querían vivir en una ciudad que llevara el nombre de su mejor odiada mujer. Y la así llamada buena clase media se creía demasiado distinguida para vivir en una Ciudad Jardín Eva Perón, que debía su nombre a quien en cada uno de sus discursos y publicaciones promulgaba su preferencia por el proletariado (...) Y así tuve que decidirme a reducir la totalidad de nuestra obra a la edificación de casas pequeñas. Y con ello tuvimos un éxito enorme. (...)Jamás habíamos edificado a tal ritmo".

Eric Zeyen, *Memorias*, Mimeo.

⁵⁶ *Boletín de la Cámara de Comercio Argentino Alemana*, N° 24, año 1952, p. 367. Una propaganda de similares características se realizaba desde la Revista Finca.

peronismo, al año siguiente, a partir del golpe militar que derrocara a dicho gobierno, se produjo una revisión integral de la anterior gestión. Para el BHN representó, además de cambios en el directorio y el elenco burocrático, una inspección de los préstamos pendientes y una redefinición de las políticas financieras, sin embargo ello no significó que perdiera el rol alcanzado como institución de crédito hipotecario para la vivienda, que mantuviera hasta su privatización durante la última década del siglo.

Entre 1946 y 1955 el Banco otorgó 302.938 préstamos para la casa propia de los cuales un 59% se realizaron a partir de 1952, cuando los mismos se orientaron a fomentar hogares para obreros, de menor superficie y bajo costo. Las cifras, si bien relevantes, posibilitaron una respuesta parcial a un déficit habitacional estimado, para comienzos de la gestión, en 650.000 viviendas. Para el segundo gobierno peronista, los avances logrados en la planificación y una visión global de las interacciones económicas entre sectores productivos, posibilitaron realizar propuestas más factibles⁵⁷. Así, de las 300.000 casas previstas para la nueva etapa se habían financiado 179.779 cuando faltaban dos años para la finalización del Segundo Plan Quinquenal.

Consideraciones Finales

Durante las primeras décadas del siglo XX el financiamiento de viviendas se planteaba como una cuestión que debía resolverse sin una significativa intervención del Estado. A partir de 1946 el peronismo rediseñó las políticas económicas y reestructuró los marcos institucionales. Para nuestro interés las transformaciones más significativas fueron las vinculadas con el reordenamiento del sistema bancario y financiero, a las que se sumaron las políticas de vivienda que redefinieron también el funcionamiento del mercado inmobiliario.

El financiamiento centralizado en el BHN condicionó los márgenes de autonomía para las sociedades de crédito recíproco y en algunos casos con sus obras en marcha. En ese contexto, la dinámica de la inversión privada ya no se encontró estimulada solamente por las condiciones del mercado ni las características de sus proyectos respondieron exclusivamente a decisiones empresariales, que además tuvieron una menor influencia en el diseño de las normativas respecto de la década anterior.

⁵⁷ A partir de 1952 las políticas estabilizadoras lograron ordenar la economía y las tasas de crecimientos se tornaron positivas. Tal el caso del PBI de la construcción cuyo crecimiento fue negativo, con un -3% entre 1948 y 1952, para representar un 8% del mismo entre 1952 y 1955. Cf. Cortes Conde (2005).

Por otra parte, las políticas expansivas de los primeros años del peronismo se vieron condicionadas por la inflación que llevó a un proceso de ajuste en las cuentas públicas, medidas que habrían de incidir en la transferencia de la cartera de las sociedades de crédito recíproco al BHN. En tal sentido se pudo verificar un comportamiento errático en la Dirección del BHN que osciló entre responder a la necesidad de frenar el crédito o dar respuesta a los compromisos previamente adquiridos y a la creciente demanda estimulada por las políticas sociales del gobierno.

Otra dimensión de nuestro trabajo estuvo vinculada con el estudio del desempeño del sector privado dedicado a la construcción, del cual logramos incorporar información sobre la firma FINCA, referidas a financiamiento y ganancias empresarias. Aunque contamos con memorias de la misma no ocurre lo mismo con estados contables que nos permitieran considerar el problema desde la perspectiva microeconómica. Sin embargo, a partir del contexto general, se puede inferir, que el comportamiento de la inversión fue positiva cuando las tasas reales fueron negativas, pues permitía obtener capitales mediante el préstamo bancario, es decir con fondos ajenos. Así los empresarios pudieron absorber los mayores costos mientras el gobierno facilitara préstamos a tasas reales negativas. Dicha lógica permite comprender, para el caso de FINCA, que la firma continuara realizando obras de construcción no obstante la reiteración en las memorias de la sociedad, de las dificultades ocasionadas por las regulaciones establecidas por el gobierno.

En tal sentido es factible concluir que no obstante las tensiones emergentes, entre interés público y privado, provocadas por la intervención del Estado, las políticas financieras del peronismo para promover el acceso a la vivienda propia contribuyeron a estimular a los agentes privados dedicados a la construcción.

Anexo cuadros

Cuadro 1: Préstamos escriturados por el BHN entre 1946-1955 en miles de m\$ñ

Total Préstamos

Fomento vivienda propia

| Año | Número | Importe | Número | Importe |
|------|--------|-------------|--------|-------------|
| 1946 | 8.275 | 177.321,1 | 982 | 12.330,1 |
| 1947 | 13.134 | 347.876,4 | 3.471 | 61.888,1 |
| 1948 | 38.224 | 1.097.509 | 23.123 | 497.479,3 |
| 1949 | 47.379 | 1.677.107,5 | 36.975 | 1.056.740,9 |
| 1950 | 39.506 | 1.438.164,3 | 32.786 | 1.078.903,6 |
| 1951 | 31.076 | 1.127.413,5 | 25.822 | 919.424,1 |
| 1952 | 41.040 | 1.989.011,4 | 32.701 | 1.394.302,4 |
| 1953 | 54.733 | 2.888.224,4 | 47.863 | 2.324.211,6 |
| 1954 | 62.590 | 4.382.339,6 | 55.998 | 3.663.887,7 |
| 1955 | 46.758 | 3.942.855,9 | 43.217 | 3.095.874,6 |

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Hipotecario Nacional, *Memorias*, 1955

Cuadro 2: Préstamos escriturados por el BHN 1946-1955, en miles de m\$ñ .

| Años | Para construcción | | Para compra y cancelar deudas | | Rurales | | Total | |
|------|-------------------|-------------|-------------------------------|-----------|---------|----------|--------|-------------|
| | Número | Importe | Numero | Importe | Número | Importe | Numero | Importe |
| 1946 | Sin Datos | | | | | | | |
| 1947 | 2917 | 125.383,5 | 9.512 | 196.434,7 | 705 | 26.008,2 | 13.134 | 347.876,4 |
| 1948 | 15.941 | 554.676,2 | 21.518 | 503.407,6 | 765 | 39.506,2 | 38.224 | 1.097,590 |
| 1949 | 33.113 | 1.257.138,1 | 13.735 | 391.114,4 | 531 | 28.855 | 47.379 | 1.677.107,5 |
| 1950 | 32.388 | 1.200.359,2 | 6997 | 233.110,6 | 121 | 4.694,5 | 39.506 | 1.438.164,3 |
| 1951 | 25.853 | 1.029.155 | 5.163 | 156.831,2 | 60 | 1.427,3 | 31.076 | 1.187.413,5 |
| 1952 | 34.071 | 1.755.332,2 | 6.936 | 230.992,9 | 33 | 2.686,3 | 41.040 | 1.989.011,4 |
| 1953 | 47.979 | 2.607.200,7 | 6.683 | 275.849,2 | 71 | 5.174,5 | 54.733 | 2.888.224,4 |
| 1954 | | | | | | | | |
| 1955 | | | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Hipotecario Nacional, *Memorias*, 1946-1955

Bibliografía

- Aboy, Rosa *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales. 1946 – 1955*. Fondo de cultura Económica, Buenos Aires, 2005.
- Ballent, Anahí, *Las huellas de la política*, Universidad Nacional de Quilmes Prometeo 3010, Bernal, 2005.
- Banco Hipotecario Nacional, 75 Aniversario (1886-1961), Buenos Aires, 1961.
- Banco Hipotecario Nacional, Balance de un siglos (1886-1986), Buenos Aires, 1986.
- Cortes Conde, La economía política de la Argentina en el siglo XX, Edhasa, Buenos Aires, 2005.
- Gaggero, Horacio y Garro, Alicia, Del trabajo a la casa. La política de vivienda del gobierno peronista, 1946-1955, Editorial Biblos-Fundación Simón Rodríguez, Buenos Aires, 1996.
- Gerchunoff, Pablo y Antúnez, Damián, “De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo”, Juan Carlos Torre (comp.), *Nueva Historia Argentina. Los años peronistas (1943-1955)*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2002, pp.166-173.
- Gilbert y Gómez (2010) *.Financiamiento y vivienda, la problemática del crédito recíproco, 1936/195*, XXII Jornadas de Historia Económica, Universidad Nacional de Río Cuarto, Río Cuarto, 2010.
- Gilbert y Gómez. *Planificación privada y acción estatal, el caso de F.I.N.C.A (1943-1955)*, XIII Jornadas Interschuelas Departamentos de Historia, Universidad Nacional de Catamarca, 2011
- Girbal-Blacha, Noemí, “Reforma financiera y crédito a la producción: el caso del Banco de la Provincia de Buenos Aires, 1946-1950”, *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Vol II, núm 3, 1992.
- Jauregui, Aníbal, “Prometo encadenado. Los industriales y el régimen peronista”, Berrotarán, Jauregui y Rougier comps, *Sueños de bienestar. Estado y políticas públicas durante el peronismo (1946-1955)*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2004, 47-73.
- Jerez, Marcelo. *El derecho a la vivienda. ¿Un derecho para todos? El proceso de adjudicación de viviendas de un barrio obrero en Jujuy durante el primer peronismo*. Segundo Congreso Red de Estudios del Peronismo (1943-1976), Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2010.
- Longoni, René, Juan C.Molteni, Virginia Galcerán y colaboradores (2009), “La planificación rural y urbana en la gestión Mercante (1946-1952), en *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952). Un caso de peronismo provincial*. Tomo IV, La Plata, Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires, Dirección Provincial de Patrimonio Cultural, Archivo Histórico Dr. Ricardo Levene.
- Malgesini, Graciela y Alvarez, Norberto, *El Estado y la economía, 1930-1955*, Buenos Aires, CEAL, 1983.
- Memorias de Erich Zeyen*, mecanografiado, inédito, 1956.
- Radovanovic, Elisa y Balmaceda, Carlos. *La habitación popular bonaerense*, CEDODAL, Buenos Aires, 2011.
- Regalsky, Andrés, “Empresas, Estado y mercado en el sector financiero: el Banco de la Nación Argentina, 1891-1930, *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, Vol III, núm III, 2011.
- Rougier, Marcelo y Fiszbein, Martín, “De Don Derrochín a Maese Ahorrín”, Berrotarán, Jauregui y Rougier (Comps), *Sueños de bienestar. Estado y políticas públicas durante el peronismo (1946-1955)*, Imago Mundi, Buenos Aires, 2004, pp 107-145.
- Rougier, Marcelo, *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)*, UBA-FCE-CEEED, Buenos Aires, 2001.
- Zeyen, Eric, *Memorias*, Mimeo.